Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

28

EXPOSÉ

MARS 1989

LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ARMES

par Keith Krause

INTRODUCTION

Au cours des deux dernières années, le climat stratégique international s'est considérablement détendu. En effet, on peut voir, à certains signes, qu'un grand nombre de conflits dans le tiers-monde semblent tirer à leur fin. La guerre entre l'Iran et l'Irak, l'occupation de l'Afghanistan par les Soviétiques, celle du Cambodge par le Vietnam, les combats entre les forces gouvernementales et les *contras* au Nicaragua, la guerre entre l'Angola, la Namibie et l'Afrique du Sud ainsi que celle qui se déroule dans le Sahara occidental ont tous abouti à des trêves incertaines. On a également assisté à une diminution spectaculaire des tensions entre les deux superpuissances et entre leurs alliances respectives, diminution symbolisée par le traité sur l'élimination des armes nucléaires de portée intermédiaire en Europe. En ce qui concerne les arsenaux nucléaires, des réductions importantes semblent possibles et elles pourraient même être suivies de réductions des forces militaires conventionnelles dans les deux camps.

En dépit de ce tableau optimiste, cependant, il demeure que dans le domaine du commerce international des armes, la sécurité internationale n'a guerre progressé. En 1986 (dernière année pour laquelle des chiffres existent), plus de quarante pays ont vendu pour 37 milliards de dollars en armements à 107 États. Ce montant, qui est inférieur au chiffre record de 50 milliards de dollars atteint en 1984, représente une baisse explicable en grande partie par les mauvaises conditions économiques dans les pays en développement (et notamment par la crise de l'endettement) et par la saturation du marché des armes qui a fait suite à l'essor rapide des années 1970. Les données préliminaires pour 1987 et 1988 semblent indiquer que cette baisse s'est poursuivie mais qu'elle est à présent très faible. Sur une longue période, le volume du commerce des armes a régulièrement augmenté en données réelles depuis le début des années 1960, mises à part quelques courtes pauses. Un grand nombre des armes transférées aujourd'hui vont vers des points chauds du monde, comme le golfe Persique ou l'Afrique du Sud et, si le climat de paix que l'on observe actuellement venait à se dégrader, le risque de voir éclater des conflits sanglants et destructeurs deviendrait encore plus grand.*

Quelles conséquences le commerce international des armes peut-il avoir ? Si, d'une part, les États achètent des armes, c'est parce qu'ils ne peuvent pas en fabriquer chez eux et qu'ils ont le devoir de protéger leurs citoyens contre des menaces extérieures. D'autre part, leurs voisins peuvent percevoir ces mêmes achats comme une menace, ce qui risque d'entraîner localement des courses aux armements et d'épuiser les maigres ressources financières de ces États. De plus, l'accumulation des armements est une garantie pratiquement certaine que, si un conflit dégénère en une véritable guerre, il sera beaucoup plus violent qu'il ne l'aurait été autrement. Pour les États fournisseurs qui dominent le marché, le dilemme se pose avec la même acuité : les États-Unis et l'Union soviétique veulent garantir la sécurité et la stabilité de leurs clients et alliés, mais ils tiennent également à éviter toute situation qui pourrait les entraîner dans un affrontement nucléaire.

Les États achètent et vendent des armes pour différentes raisons, dont bon nombre sont examinées ci-dessous. Avant de poursuivre, cependant, il importe de se faire une idée générale de la structure du marché international des armes.

DES FAITS ET DES CHIFFRES

La valeur des statistiques sur le commerce des armes n'est probablement pas meilleure que celle des autres

* On utilise le terme «transférées» au lieu de «vendues» (et «transferts» à la place de «ventes»), car il englobe les armes livrées à titre de subventions, ainsi que celles qui sont échangées ou fournies à des conditions financières intéressantes.

statistiques: il n'en existe pas de fiables qui soient vraiment complètes parce que la plupart des fournisseurs et de leurs clients sont fort peu disposés à divulguer des détails sur ce qu'ils ont acheté ou vendu, sur les personnes avec qui ils ont traité et sur le montant de leurs transactions. Pour obtenir des renseignements, les analystes s'appuient sur trois sources annuelles qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients:

- La *US Arms Control and Disarmament Agency* (organisme gouvernemental) qui publie la valeur, en dollars, du commerce des armes par année et par pays. Comme on n'y trouve aucun détail sur la nature des armes échangées ni sur l'origine des informations données, il n'est pas possible d'en vérifier l'exactitude.
- l'Institut international des études stratégiques (organisme indépendant), qui publie des détails sur les types d'armements composant les arsenaux des différents États, mais qui ne donne pas de données d'ensemble sur la circulation des armes.
- l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (organisme indépendant) qui publie des détails sur la circulation des principaux armements vers le tiers-monde, mais qui ne fournit aucune liste exhaustive des armes ni des destinataires.**

Les tableaux I et II donnent la liste des principaux fournisseurs et acheteurs pour la période allant de 1982 à 1986. Il ne faut pas oublier, cependant, que tous ces chiffres sont approximatifs.†

TABLEAU I
Fournisseurs d'armes, 1982-1986

FOURNISSEURS	PART DU MARCHÉ (en millions de dollars)	PART DU MARCHÉ (en pourcentage)
Union soviétique	87 100	37
États-Unis	51 400	22
France	20 500	9
Grande-Bretagne	6 925	3
Allemagne fédérale	6 685	3
Italie	4 625	2
Autres pays industrialisés	10 980	5
Pologne	5 125	2
Tchécoslovaquie	4 775	2
Autres pays du Pacte de Varsovie	6 775	3
Chine	6 475	3
Autres pays en développement	21 195	9
TOTAL	232 560	100

La première chose que l'on remarque en examinant ces deux tableaux, c'est que l'offre et la demande sont concentrées dans quelques pays: les dix principaux acheteurs et les deux plus

** Les titres complets de ces ouvrages sont les suivants: *World Military Expenditures and Arms Transfers*, par la US Arms Control and Disarmament Agency; *The Military Balance*, par l'Institut international des études stratégiques, et *World Armaments and Disarmament Yearbook*, par l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm.

TABLEAU II
Les dix principaux acheteurs d'armes, 1982-1986

ACHETEURS	VALEUR (en millions de dollars)	POURCENTAGE
Irak	31 740	14
Arabie Saoudite	16 715	7
Syrie	10 830	5
Lybie	10 160	5
Inde	9 275	4
Iran	8 405	4
Cuba	7 830	3
Égypte	7 640	3
Vietnam	6 935	3
Union soviétique	5 550	2
Total des dix principaux acheteurs	115 080	50
Total mondial	232 560	100

grands fournisseurs se partagent plus de 50 p. 100 du total des armes transférées. Cependant, bien que le commerce des armes soit le fait de quelques acheteurs et vendeurs importants, il ne faut pas négliger pour autant la hausse générale des budgets d'armement et des dépenses militaires partout dans le monde. De 1977 à 1986, quarante-quatre États ont augmenté leurs dépenses réelles au chapitre des armes importées et quatre-vingt-sept pays ont accru leurs dépenses militaires (en dollars constants). Même si, à l'échelle mondiale, les dépenses du Bangladesh ou du Yémen du Nord ne représentent pas grand-chose, elles peuvent avoir de graves conséquences pour le développement de ces États.

La seconde caractéristique que l'on observe, c'est que les neuf clients principaux font partie des pays en développement et que six d'entre eux se trouvent au Moyen-Orient (au sens large du terme). Au total, 78 p. 100 des armes vendues en 1986, soit une valeur de 37 milliards de dollars, sont allées vers le tiers-monde. Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans les années 1950 et au début des années 1960, les principaux clients des fournisseurs d'armes étaient les États européens qui reconstituaient leurs effectifs militaires et reconstruisaient leurs industries d'armements après la Seconde Guerre mondiale. Les États de l'Asie de l'Est (de la Corée au Vietnam) se classaient alors au deuxième rang des acquéreurs, à cause des guerres d'Indochine (Vietnam) et de Corée.

Trois séries d'événements ont modifié cette tendance. Il y eut, tout d'abord, la décolonisation des États d'Afrique et d'Asie qui commença en 1948 avec l'indépendance de l'Inde et provoqua un afflux constant de nouveaux clients bien résolus à créer leurs propres forces militaires. Lorsque ces pays étaient des colonies ou des protectorats, ils ne possédaient que des corps de gendarmerie plus semblables en fait à des forces de police qu'à des armées régulières. Ces États qui venaient d'accéder à l'indépendance achetèrent surtout des matériels usagés

† Ces chiffres sont tirés de *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1987*, publié par la US Arms Control and Disarmament Agency. Les sources d'information ne sont pas précisées, et les chiffres concernant l'Union soviétique semblent quelque peu exagérés étant donné que, dans les éditions précédentes, les États-Unis et l'URSS étaient à peu près nez à nez. Par ailleurs, le chiffre concernant les «autres États en développement» est probablement inférieur à la réalité.

ou de deuxième catégorie, assez peu perfectionnés sur le plan technique.

En second lieu, les augmentations des prix du pétrole en 1973 et 1978 favorisèrent la montée de plusieurs clients extrêmement fortunés, dont la plupart se trouvaient au Moyen-Orient. Ces clients exigèrent les armes les plus perfectionnées qui figuraient dans les arsenaux des superpuissances et ils les reçurent, parfois même avant que les forces militaires de celles-ci en furent équipées. Le cas le plus frappant s'est produit au début des années 1970: le Secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, avait donné au Shah d'Iran carte blanche pour acheter n'importe quelle arme non nucléaire fabriquée aux États-Unis, de sorte qu'on livra à Téhéran des chasseurs *F-14* avant même que la Marine américaine eût reçu tous ceux qu'elle avait commandés. L'Union soviétique a exercé un contrôle un peu plus sévère sur ses clients privilégiés mais, vers la fin des années 1970, des clients comme la Syrie ou l'Inde recevaient des chasseurs *MIG* du tout dernier modèle alors que ces avions commençaient tout juste à entrer en service dans les forces du Pacte de Varsovie. D'autres fournisseurs commencèrent également à mettre en vente leurs armements les plus modernes.

Finalement, les guerres du Moyen-Orient de 1967, de 1969-1970, de 1973 et de 1982 suscitèrent, comme c'est le cas dans chaque conflit, d'énormes commandes d'armes. De 1967 à 1974, Israël, l'Égypte, la Syrie et la Jordanie dépensèrent 6 442 millions de dollars pour acheter des armes. La guerre irano-irakienne ne fit que renforcer cette demande, de sorte que l'on assista à des achats considérables d'armements au début des années 1980 dans toute la région du golfe Persique.

En ce qui concerne les fournisseurs, l'évolution du marché a été plus lente et elle présente des caractères plus permanents. En fonction de la part qu'ils occupent sur le marché et des motifs qui les poussent à vendre des armes, les fournisseurs peuvent se classer en trois catégories :

- première catégorie: les États-Unis et l'Union soviétique
- deuxième catégorie: les autres pays industrialisés
- troisième catégorie: les pays en développement.

La part des superpuissances a diminué constamment depuis 1945, en raison tout d'abord du retour des Français, des Allemands, des Polonais et des Tchèques sur le marché dans les années 1960, puis, plus tard, de l'arrivée de nouveaux exportateurs d'armes comme le Brésil, Israël, la Chine et la Turquie. Entre 1963 et 1966, les États-Unis et l'Union soviétique se partageaient plus de 73 p. 100 de tous les transferts d'armes; aujourd'hui, leur part n'est plus que de 59 p. 100.†† Ils ne courent guère le risque, cependant, d'être rattrapés par des fournisseurs comme la France qui, selon toute vraisemblance, n'augmenteront pas leur part du marché au-delà des niveaux actuels.

Ces dernières années, on s'est beaucoup intéressé aux fournisseurs d'armes du tiers-monde dont la part du marché est passée d'un peu plus de 4 p. 100 entre 1963 et 1966 à quelques 12 p. 100 aujourd'hui. Avant 1980, le commerce des armes se faisait essentiellement dans le sens Nord-Sud, et les pays du tiers-monde n'étaient capables de répondre qu'à une partie de leurs besoins militaires. Mais toute une série d'embargos et d'autres restrictions qui visaient les livraisons d'armes amenèrent Israël, la Chine, le Brésil, l'Argentine, l'Égypte, la Turquie, le Chili, Taïwan et la Corée du Sud (notamment) à produire leurs propres armements. Comme le déclarait le ministre brésilien de l'Armée de l'Air en 1977, «le moment est venu de nous libérer des États-Unis et des pays d'Europe». Même si, dans bien des cas, les armes sont surtout destinées à un usage interne, les mêmes forces qui incitent les États des première et deuxième catégories à exporter des armes ont fait de la plupart de ces nouveaux producteurs des exportateurs sur le marché international des armes. Le seul grand producteur qui n'exporte pas d'armes en quantité est l'Inde.

Il reste un dernier élément à examiner dans le présent résumé statistique, à savoir le profil des clients des principaux fournisseurs d'armes. L'Union soviétique a moins de clients que les États-Unis (46 entre 1982 et 1986, contre 79 pour les États-Unis), et les plus importants sont soit des États du Pacte de Varsovie (la Pologne, la Bulgarie, l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie, notamment), soit des États avec lesquels elle a signé des traités «d'amitié et de coopération»: l'Angola, le Vietnam, l'Éthiopie, l'Irak, la Syrie et Cuba. Ces pays ne sont pas tous des clients «dociles» de l'Union soviétique, cependant, et l'Irak et la Syrie ont été particulièrement pénibles. De plus, de nombreux acheteurs d'armements soviétiques, tels que l'Inde, le Pérou et la Jordanie, n'ont pratiquement aucune attache avec la «Communauté socialiste internationale». Il en va de même pour les États-Unis dont les clients de premier plan sont des alliés politiquement proches de Washington. L'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Turquie sont leurs principaux clients parmi les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Israël, l'Égypte, l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud, Taïwan, le Pakistan et le Japon sont des alliés fidèles, mais ils ne font pas partie de l'OTAN.

Les fournisseurs des deuxième et troisième catégories ont des clients plus variés. La Grande-Bretagne et la France maintiennent des liens étroits avec un grand nombre de leurs anciennes colonies d'Asie et d'Afrique, mais elles se sont mises avec beaucoup d'énergie à la recherche de nouveaux marchés en Amérique du Sud et au Moyen-Orient. D'autres fournisseurs de la deuxième catégorie comme l'Allemagne, l'Italie et la Tchécoslovaquie ont plutôt concentré leurs efforts sur des régions géographiques précises: le marché le plus important de l'Allemagne de l'Ouest se trouve en Amérique du Sud, et le plus gros client de la Tchécoslovaquie est la Libye. Quant aux États de la troisième catégorie, ils opèrent en marge du marché en offrant une gamme d'armes à bas prix, simples, solides et d'un emploi aisé à des clients qui ne peuvent utiliser des armes meilleures ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer. Certains pays comme le Brésil et le Chili ont approvisionné en armes les deux belligérants dans le conflit irano-irakien. Des pays comme Israël ou l'Afrique du Sud, qui sont considérés comme des parias par la collectivité internationale ont beaucoup de difficultés à exporter ouvertement des armes. Israël, par exemple, a cultivé des relations étroites (et secrètes) avec divers autres pays «proscrits» tels que le Guatemala ou l'Iran.

†† Selon d'autres indications, la part réelle des superpuissances se rapprocherait même de 50 p. 100.

POURQUOI LES ÉTATS ACHÈTENT ET VENDENT DES ARMES

Les fournisseurs

On a justifié les exportations d'armes en soutenant qu'elles procuraient des avantages politiques, économiques et militaires aux pays fournisseurs. On peut distinguer les avantages suivants :

Avantages politiques

- exercer une influence sur les dirigeants et les élites des pays importateurs;
- symboliser l'engagement pris par le fournisseur en faveur de la stabilité et de la sécurité du pays client;
- empêcher d'autres fournisseurs d'exercer une influence;
- aider le régime du pays client à se protéger contre les menaces internes;
- exercer des pressions à des fins diplomatiques;
- créer un équilibre des forces dans la région visée;
- maintenir une présence dans la région.

Avantages économiques

- procurer des devises étrangères et favoriser la balance des paiements;
- diminuer le coût des armements pour les propres armées du fournisseur;
- conserver les emplois dans le secteur des industries de défense;
- récupérer les fonds consacrés à la recherche et au développement;
- stimuler l'essor industriel.

Avantages militaires

- obtenir en contrepartie des privilèges ou des bases militaires;
- les exportations d'armes remplacent les interventions militaires directes;
- elles permettent d'essayer les nouveaux systèmes d'armes;
- elles contribuent à la défense des pays alliés contre une menace commune.

Les fournisseurs ne cherchent pas tous à retirer les mêmes avantages des relations qu'ils entretiennent par les transferts d'armes. Les avantages «économiques» que procurent les ventes d'armes ne figurent pas au premier plan des préoccupations des pays de la première catégorie. Les États-Unis et l'Union soviétique produisent une gamme complète d'armements modernes et ils possèdent tous deux un énorme marché intérieur capable d'absorber la majorité des armes qu'ils fabriquent. Leurs exportations ne représentent ainsi qu'une faible portion de leur production totale, et aucune des deux superpuissances ne compte beaucoup sur les recettes des ventes d'armes pour protéger les emplois ou diminuer le coût des armements destinés à leurs propres forces armées. En fait, elles fournissent de grandes quantités d'armes soit «gratuitement» (sous forme de subventions), soit en consentant des prêts à faible taux d'intérêt. En 1985, les États-Unis ont garanti des prêts pour des ventes d'armes valant plus de 5 milliards de dollars, et l'Union soviétique a conclu avec l'Inde un marché de 1,7 milliard de dollars moyennant un taux d'intérêt de 2,5 p. 100.

Ce désir de subventionner les ventes d'armes montre bien que les superpuissances s'intéressent avant tout aux avantages politiques et militaires qui découlent des rapports entretenus à la faveur des transferts d'armements. Les ventes d'armes font partie de la lutte d'influence à laquelle se livrent Washington et Moscou dans le monde, et elles permettent en partie de mesurer le degré de succès ou d'échec des deux pays à l'échelon international. Il existe d'innombrables exemples de cas où des pressions ont été exercées sur des États clients pour les amener à appuyer des politiques particulières ou générales d'une ou de l'autre superpuissance, que ce soit lors de votes aux Nations-Unies, par l'amélioration des relations commerciales, ou par des propositions de cessez-le-feu dans le contexte de conflits armés. Sur le plan militaire, les deux superpuissances ont explicitement lié les transferts d'armes à l'obtention du droit d'ouvrir ou de maintenir des bases militaires, de conduire des manoeuvres militaires combinées, ou de mettre en place d'avance des ravitaillements en vue de les utiliser en cas de crise. L'Égypte, le Mozambique, la Somalie et les Philippines sont des États qui ont tous subi des pressions de ce genre de la part des superpuissances.

Les fournisseurs de la deuxième catégorie ont des motivations différentes, car ils sont contraints de se battre pour conserver des industries de défense indépendantes. Les deux principaux producteurs, à savoir la Grande-Bretagne et la France, fabriquent des systèmes d'armes de tous genres (aéronefs, véhicules terrestres, missiles, navires) et de haute qualité, mais ils ne possèdent pas de marchés intérieurs suffisamment vastes pour faire baisser leurs prix unitaires. Pour un chasseur à réaction, par exemple, les frais considérables de recherche et de développement doivent être répartis uniformément sur le nombre total des exemplaires produits. Ainsi, plus on fabrique d'avions, plus le coût de chacun diminue : il revient bien moins cher *par avion* de construire 1 000 chasseurs que d'en produire 100 seulement. À ce point de vue, les États-Unis et l'Union soviétique ont, comparativement, des coûts plus avantageux en raison de leur énorme demande intérieure. Comme ni les forces aériennes françaises ni celles des Britanniques ne sont assez considérables pour pouvoir se payer tous les chasseurs qu'il faut construire pour maintenir les prix à un niveau raisonnable, les deux pays sont pratiquement obligés de mener une vigoureuse politique en faveur des exportations d'armes. La société française Dassault, qui fabrique les chasseurs *Mirage*, exporte couramment plus de 60 p. 100 de sa production. La dépendance à l'égard des exportations est si grande qu'en France, un ministre de la Défense a enjoint aux forces armées de tenir compte des possibilités d'exportation lorsqu'ils choisissent leur matériel militaire, ce qui constitue un exemple manifeste de la charrue qu'on met devant les boeufs.

Le même dilemme se pose à tous les fournisseurs de moindre importance qui entrent dans la deuxième catégorie, quels que soient leurs produits. Par conséquent, ils ne peuvent se permettre de sélectionner leurs clients avec trop de rigueur ni de leur consentir des subventions ou des prêts à faible taux d'intérêt; ils ne peuvent donc pas essayer de profiter de leurs relations pour obtenir en plus des avantages politiques. Bien

que l'on accuse souvent ces fournisseurs (en particulier la France) de concevoir leur politique de transfert d'armes en fonction de considérations économiques rudimentaires, il faut bien voir que, derrière les avantages économiques, il existe un motif *politique*, à savoir la nécessité de maintenir une industrie nationale de l'armement indépendante, afin de garantir la souveraineté et l'autonomie de ces pays. Comme l'engagement des Américains envers l'Europe de l'Ouest devient de moins en moins certain, les pays européens membres de l'OTAN prennent davantage conscience de cette nécessité, ce qui a pour effet d'établir un autre rapport entre le commerce des armes avec le tiers-monde et les relations Est-Ouest.

Les motivations qui poussent les producteurs de la troisième catégorie à vendre des armes varient énormément. Les pays «parias» (Afrique du Sud, Taïwan, Israël) exportent des armes uniquement pour compenser le coût d'industries indépendantes établies à l'origine pour des motifs politiques. Les petits producteurs comme Singapour, le Chili et le Pakistan ont des industries de l'armement «enclavées», qui fabriquent un ou deux produits faciles à exporter; leurs ventes d'armes à l'étranger servent uniquement à alléger les difficultés inhérentes à la balance des paiements.

Pour les producteurs plus importants tels que le Brésil, l'Égypte, la Turquie et la Yougoslavie, les motifs sont plus complexes. Ils ont eux aussi presque toujours subi des restrictions en matière d'approvisionnement en armements, ce qui a favorisé la création d'une industrie nationale de l'armement; mais ils soutiennent, en outre, que le passage de l'état de client à celui de pays doté d'une industrie «moderne» de l'armement leur confère un rôle politique plus important sur la scène internationale et les aide à progresser sur la voie du développement industriel. Ces États essayent de passer de la réparation et de l'assemblage d'armes achetées à la production sous licence de systèmes d'armes complets, à la modification de matériels étrangers et enfin à la conception et à la production de modèles nationaux. On peut citer, par exemple, l'assemblage des *A-4 Skyhawks* par Singapour, la production sous licence du *MIG-27M Bahadur* en Inde, la modification du *MIG-19* en *Q-5 Fantan* par la Chine, et la création de l'*IAI Lavi* par Israël. En tout, dix-huit accords de production et de coproduction sous licence ont été passés entre 1959 et 1967, et cinquante-deux entre 1977 et 1984. À sa dernière étape, une production nationale crée dans l'économie locale des demandes de techniques de pointe, et à cause d'elle, on a besoin de techniques de métallurgie avancée et d'industrie chimiques, de véhicules automobiles et d'autres biens industriels. Toutes ces activités ont des retombées importantes dans le domaine civil, et, si une industrie de l'armement peut stimuler ces différents secteurs de l'économie, cela peut représenter un atout considérable. La preuve que de tels avantages existent est toutefois extrêmement difficile à apporter.

Aucun des producteurs de la troisième catégorie n'exporte des armes pour obtenir des avantages militaires et exercer éventuellement une influence politique sur ses clients. L'accroissement de la part qu'ils accaparent sur le marché peut s'expliquer par le fait que la plupart d'entre eux ne fabriquent pas d'armements haut de gamme, si ce n'est dans un ou deux domaines tout au plus, et qu'ils se limitent à des armes peu compliquées mais durables que des armées mal entraînées peuvent utiliser sans problème. Ajoutées au faible coût de ces armes, ces caractéristiques rendent les produits de ces fournisseurs de plus en plus intéressants pour des armées du tiers-monde désireuses de ne pas se lancer dans des achats d'armes prestigieuses mais inutiles.

Les acheteurs

On peut regrouper en cinq catégories connexes les motifs qui poussent un État à acheter des armes. C'est, tout d'abord, pour des raisons de défense: protéger, par la dissuasion, les citoyens et leur mode de vie contre les menaces posées par des agresseurs potentiels extérieurs. Que ce soit là la justification officielle de presque tous les achats d'armes n'a pas de quoi surprendre. En deuxième lieu, un État peut se procurer des armes parce qu'il s'attend à livrer une guerre. La plupart des achats d'armements qui ont eu lieu au Moyen-Orient proprement dit ont été motivés par ce souci. Dans les deux cas susmentionnés, des achats d'armes par un pays peuvent déclencher des courses intensives aux armements dans la région en question. Il est difficile, voire impossible, pour des États voisins de distinguer les achats militaires de nature offensive de ceux qui ont un caractère défensif; quand des chefs d'État supposent que leurs adversaires sont capables du pire, on peut assister, en vertu du principe que toute action entraîne une réaction, à une accumulation d'armements qui oblige tous les États à accroître leurs budgets de défense, ce qui ne renforce pas leur sécurité pour autant.

Les achats d'armes seraient motivés en troisième lieu par le désir de protéger le gouvernement contre diverses menaces *intérieures*: minorités fomentant des troubles pour obtenir leur indépendance, mouvements politiques de droite ou de gauche, ou populations mécontentes de l'autocratie ou des mesures de répression exercées par leurs dirigeants. Les Tamouls au Sri Lanka, les guérrilleros du «Sentier lumineux» au Pérou, et l'Iran sous le règne du Shah sont des exemples de ces différents cas. Les clients ainsi motivés sont particulièrement embarrassants, car peu de fournisseurs tiennent à se trouver publiquement associés à des mesures de répression. Le quatrième motif est le prestige: un État ou un dirigeant soucieux de jouer un rôle plus important sur la scène mondiale estime que la puissance militaire est le moyen le plus rapide d'augmenter son pouvoir. La tentative menée par le Shah pour transformer l'Iran en une superpuissance régionale, à l'égal de la Grande-Bretagne ou de la France, est dans la droite ligne de cette logique.

Enfin, un État peut essayer d'utiliser ses forces armées pour «moderniser» sa société. Ainsi, dans de nombreux pays africains, par exemple, l'armée a été considérée (au moins en théorie) comme la seule institution capable de réaliser l'intégration d'individus issus de milieux ethniques, religieux, raciaux ou économiques différents et de rassembler les énergies pour développer le sentiment patriotique. Elle permet en outre de donner des compétences techniques. Il est facile alors de passer à l'étape suivante: si l'armée doit être une «entreprise de modernisation», il lui faut des armes modernes. Dans la pratique, malheureusement, les armées des nouveaux États indépendants ont rarement joué ce rôle social, et leur intervention dans la politique n'a pas toujours eu des conséquences heureuses. Dans bien des cas, les civils au pouvoir ont dû se concilier les militaires en leur achetant des armes pour les empêcher de s'immiscer dans les affaires politiques.

L'AVENIR DU COMMERCE DES ARMES

Quels changements le marché international des armes a-t-il subi récemment et que présagent-ils ? On a signalé au début du présent exposé que le volume des armes échangées avait quelque peu diminué depuis le sommet atteint en 1984. Certains observateurs dotés d'un bel optimisme en ont conclu que les gouvernements des différents pays, ayant compris que les dépenses militaires équivalent à du gaspillage, affectaient à présent leurs ressources à d'autres secteurs. Bien qu'aucune preuve ne vienne corroborer une opinion aussi optimiste, on a de bonnes raisons de croire que le volume total des armes échangées va se stabiliser au cours des prochaines années. Tout dépendant du type d'armes, les achats s'étalent sur des cycles approximatifs de dix à vingt ans, et de nombreux clients importants ont atteint le point le plus bas de ce cycle d'acquisition. Qui plus est, dans beaucoup de petits pays, les stocks militaires sont en train d'atteindre un niveau de saturation tel que ce sera la qualité et non plus la quantité qui importera désormais. Enfin, la situation économique de nombreux pays en développement est bien moins bonne qu'elle ne l'était il y a seulement dix ans.

Le volume total du commerce des armes n'est cependant pas le seul indice de changement dont on doive tenir compte, et une stabilisation des transferts d'armes n'indique pas nécessairement que les courses régionales aux armements vont bientôt prendre fin. Le principal facteur «externe» qui pourrait inverser la tendance actuelle au ralentissement serait peut-être le changement technologique, car c'est l'une des forces sous-jacentes qui stimulent la demande d'armements. L'un des traits les plus frappants qui ont marqué la politique internationale des vingt dernières années a été la rapidité avec laquelle les armes ultra-modernes se sont répandues. Le tableau III donné ci-après présente deux aspects de ce phénomène, en montrant à la fois le nombre d'États en développement qui possèdent des armes sophistiquées et le nombre de ceux qui en produisent.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, un profond fossé technologique s'est creusé entre les superpuissances et les autres États, et l'activité intense qui a eu lieu depuis dans le domaine du commerce international des armes peut s'expliquer en grande partie par les tentatives faites par ces autres États pour combler ce fossé. Le tableau III révèle qu'au début des années 1980 ces efforts avaient plutôt réussi. Si le rythme des innovations techniques ralentit, on peut s'attendre à moyen terme à une diminution des transferts d'armes dans le monde. Si, en revanche, de nouvelles technologies telles que les dispositifs antiradars («Stealth») pour avions, les munitions transportables à guidage de précision ou quelque autre retombée imprévue de l'Initiative de défense stratégique (Guerre des étoiles) comme, par exemple, les armes au laser, devenaient une réalité, il faudra prévoir une reprise de l'activité sur le marché international des armes, tout au moins dans les régions où elles sont importées. Jusqu'à présent, les États ont montré qu'ils étaient prêts à n'importe quel sacrifice pour obtenir les armes sophistiquées qu'ils estiment essentielles à leur sécurité.

Enfin, nous avons vu que la structure du marché des fournisseurs a évolué, les États des deuxième et troisième catégories jouant à présent un rôle plus important. Tant que la demande totale des armements a augmenté, il y a eu suffisamment de place pour ces fournisseurs et, malgré une concurrence féroce, tout le monde y trouvait toujours son compte, le «gâteau» étant toujours plus grand. Par ailleurs, la guerre irano-irakienne a donné une impulsion très nette à beaucoup de petits fournisseurs : à un moment ou à un autre, les deux combattants ont été coupés de leurs principales sources d'approvisionnement (c'est-à-dire les superpuissances ou les États de la deuxième catégorie) et des fournisseurs comme Israël, le Brésil, le Chili, la Corée du Nord et l'Égypte sont alors intervenus pour combler le vide.

TABLEAU III

A. Nombre d'États en développement possédant des armes sophistiquées

ARMES	ANNÉE		
	1960	1970	1985
Chasseurs à réaction	18	45	67
Missiles	4	28	75
Chars de combat	32	39	62
Gros navires	24	29	39

B. Nombre d'États en développement capables de fabriquer des armes sophistiquées

ARMES	ANNÉE		
	1960	1970	1985
Avions de chasse	1	6	8
Hélicoptères	1	4	6
Missiles	0	2	7
Chars de combat	1	1	5
Gros navires	1	4	6

Remarque : Quoiqu'approximatifs, ces chiffres sont proches de la réalité.

Sources

Section A : Michael Brzoska et Thomas Ohlson (sous la dir. de), *Arms Transfers to the Third World, 1971-1985*, Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, Oxford University Press, Oxford, 1987, p. 12.

Section B : Michael Brzoska et Thomas Ohlson, (sous la dir. de), *Arms Production in the Third World*, Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, Taylor and Francis, Londres, 1986, p. 22.

Mais dans un marché stationnaire ou en déclin, la concurrence devient acharnée, et il est certain qu'au cours de la décennie à venir, des fournisseurs des deuxième et troisième catégories disparaîtront. Il est très probable que, chez certains de ces derniers, les industries naissantes ne survivront pas. Cela est déjà arrivé. Quant aux États de la deuxième catégorie, ils devront soit renoncer à rester à la fine pointe de la technologie militaire, soit collaborer à la mise au point de nouvelles armes. Les pays de l'Europe de l'Ouest coopèrent déjà davantage dans le domaine militaire, comme en témoigne la réalisation de projets concernant la construction d'avions de chasse et de différents missiles. Pour travailler en étroite collaboration, cependant, il faudra surmonter d'énormes obstacles, car chaque État souhaite retirer le maximum d'avantages sur le plan économique et sur celui de l'emploi, et il désire conserver la plus grande autonomie possible lorsqu'il s'agit de décider du type d'armes à fabriquer pour ses forces armées.

LE RÔLE DU CANADA

Le Canada fait partie des fournisseurs de la deuxième catégorie qui limitent les transferts d'armements; outre le Canada, ce groupe comprend le Japon, la Suède, la Suisse et l'Allemagne de l'Ouest. Chacun de ces fournisseurs a des motifs historiques ou politiques valables pour refuser de vendre des

armes sans discrimination et pour choisir avec soin ses clients : la neutralité, pour la Suède ou pour la Suisse, et le souvenir de la Seconde Guerre mondiale, pour l'Allemagne et le Japon. Quant à lui, le Canada refuse notamment de fournir des armes à des États belligérants ou risquant d'entrer en guerre, ou encore à des régimes qui violent systématiquement les droits de la personne.

D'après les estimations les plus détaillées que l'on possède, le Canada a exporté en 1985 pour près de 2 milliards de dollars en matériel militaire, y compris des composantes électroniques, des véhicules et des pièces destinées à l'industrie aérospatiale. La plus grande partie de ce matériel (1 644 millions de dollars) est allée aux États-Unis avec lesquels notre pays a signé en 1959 un Accord de partage de la production de défense, qui donne aux sociétés canadiennes un droit d'accès privilégié au marché militaire américain. Le matériel exporté directement vers le tiers-monde ou vers d'autres pays industrialisés ne représente que 104 millions de dollars. Toutefois, on retrouve de nombreuses composantes fabriquées au Canada dans des armes américaines destinées au tiers-monde. Comme les États-Unis exportent environ 10 p. 100 de leur production et à supposer que 10 p. 100 du matériel passant du Canada aux États-Unis est à son tour vendu à l'étranger, le volume total des produits exportés par le Canada à destination du tiers-monde pourrait atteindre les 260 millions de dollars, ce qui en fait un petit fournisseur parmi les États de la deuxième catégorie.

Le Canada est l'un des fournisseurs de la deuxième catégorie qui pourrait être le plus durement touché par le resserrement du marché. Il ne figure certes pas parmi les grands, mais sa demande intérieure est insuffisante pour qu'il puisse maintenir une industrie de pointe dans le domaine de la défense sans recourir à l'exportation. De plus, la politique du Canada à cet égard manque d'agressivité, en dépit de certaines pressions exercées par les industries de défense pour obtenir de meilleures aides à l'exportation. Les rapports étroits que le Canada entretient avec son principal client, les États-Unis, constituent en quelque sorte pour lui un «coussin» protecteur. En raffermissant ses liens économiques avec eux, le Canada bénéficierait sans doute d'une position privilégiée par rapport à des producteurs comme la Grande-Bretagne, la France ou l'Allemagne fédérale.

COMMENT LIMITER LE COMMERCE DES ARMEMENTS

Avec, en toile de fonds, cette compétitivité sans cesse plus vive, les possibilités de limiter le commerce des armements restent faibles et le problème est plus complexe qu'il n'apparaît au premier regard. Vu les différents avantages politiques, militaires et économiques que les fournisseurs recherchent, il faudrait tout d'abord en arriver à des compromis difficiles, et comprendre ensuite que la limitation exigera beaucoup plus qu'une simple volonté politique ou des négociations internationales. Les fournisseurs des deuxième et troisième catégories, en particulier, devraient sacrifier des objectifs nationaux importants (comme, par exemple, une industrie de défense indépendante, axée sur la technologie de pointe) s'ils devaient accepter de restreindre leurs commerce d'armements.

L'histoire des efforts internationaux déployés pour limiter ce commerce remonte à la Grande Guerre. Le Pacte de la Société des Nations, qui est né après la guerre, comportait la disposition suivante : «La fabrication de munitions et d'instruments de guerre par des entreprises privées soulève de sérieuses objections.» Des conférences et des négociations eurent lieu afin d'interdire les exportations d'armes, sauf dans des circonstances précises et à condition que les requérants eussent d'abord obtenu une autorisation de l'État à cette fin. Tout cela n'aboutit pas à grand-chose cependant, sinon à l'établissement d'un registre volontaire des exportations d'armements qui manquait totalement de précision et qui ne favorisa en rien la réduction du trafic des armes.

Les tentatives plus récentes n'ont pas obtenu plus de succès. En 1965, Malte avait proposé aux Nations-Unies d'établir un registre international du commerce des armes; l'idée fut reprise en 1967 et 1968 par le Danemark et les pays scandinaves, mais aucune négociation n'eut lieu au niveau international en vue d'instaurer une limitation réelle des transferts d'armes. La question a été soulevée depuis à différentes tribunes, mais aucune mesure internationale n'a jamais été prise. En 1977, sous le président Carter, les États-Unis lancèrent un programme qui prévoyait des réductions unilatérales parallèlement à des tentatives de négociations multilatérales avec l'Union soviétique et avec les pays exportateurs de l'Europe de l'Ouest. Les six mesures unilatérales étaient les suivantes :

- réduire la valeur des transferts d'armements en dollars;
- renoncer à la mise au point d'armes conçues spécialement pour l'exportation;
- interdire les accords de coproduction;
- refuser l'introduction de nouvelles technologies dans les régions où elles sont encore inconnues;
- faire en sorte que le gouvernement renonce à promouvoir les ventes d'armes à l'étranger;
- les règlements concernant le retransfert des armes.

Les négociations commencèrent avec l'Union soviétique, après que la Grande-Bretagne et la France eurent fait savoir qu'elles n'y participeraient que si les superpuissances parvenaient d'abord à un accord. De nombreux observateurs soupçonnèrent alors les Britanniques et les Français de souhaiter secrètement l'échec des pourparlers, lequel se produisit de toutes façons au bout de deux ans. Tant qu'on parla de réduction globale, on accomplit des progrès mais, à partir du moment ou l'on aborda l'étude de régions précises et de réductions bien particulières (en Amérique latine et au Moyen-Orient), le vague accord général qui existait aux États-Unis sur les limitations disparut. Parallèlement, les mesures unilatérales de la politique firent problème et, à la fin du mandat du président Carter, les perspectives de limitation du commerce des armements étaient plutôt sombres.

Ces dernières années, cependant, la possibilité d'établir aux Nations-Unies un registre international des transferts d'armes a de nouveau retenu l'attention, en particulier au Canada, par suite de la parution du rapport Simard-Hockin (1986) sur les relations extérieures du pays. On y recommandait que le Canada cherche à obtenir des appuis pour la création d'un tel registre. Selon les avocats d'une telle solution, les gouvernements seraient davantage assujettis de cette manière au contrôle de l'opinion internationale et nationale, ce qui pourrait les inciter à réduire les achats inutiles et extravagants. Sans

une coopération quasiment complète de la collectivité internationale, sans la divulgation obligatoire des renseignements, ou sans un effort général et ardu de «détection» qui comporterait nécessairement des aspects politiques délicats, on imagine difficilement comment un registre de ce genre pourrait produire les résultats escomptés. À l'heure actuelle, une vingtaine de pays seulement fournissent volontairement des données pour le registre semblable tenu par les Nations-Unies sur les dépenses militaires.

On aperçoit, cependant, quelques lueurs d'espoir à l'horizon, bien qu'aucun programme ne possède l'ampleur de celui du président Carter ou n'égale les efforts déployés par les Nations-Unies. Tout d'abord, les Américains et les Soviétiques se sont dits intéressés par la perspective de réduire les transferts de technologies particulières. Les technologies qui peuvent favoriser la prolifération des armes nucléaires figurent en tête de liste, mais on a également proposé de limiter les échanges concernant les technologies de pointe propres aux missiles ou aux armes chimiques. Les Soviétiques comme les Américains ont remarqué les effets déstabilisateurs que l'utilisation d'armes chimiques et de missiles sol-sol à longue portée par l'Irak avait eus au cours de la guerre du Golfe. Les Soviétiques cessèrent de livrer de tels missiles à l'Irak après les bombardements de villes iraniennes en 1985 et, en 1987, sept puissances occidentales convinrent de limiter les transferts de technologies propres aux missiles.

En second lieu, on se rend de plus en plus compte que les restrictions visant les fournisseurs ne peuvent réussir que si les acheteurs éventuels acceptent de collaborer. Pour obtenir la coopération de ces derniers, il faut prendre en compte les inquiétudes générales exprimées par les acheteurs d'armes à propos de la sécurité dans leurs régions respectives, inquiétudes que les transferts d'armes contribuent pour une large part à exacerber. Les Soviétiques et les Américains pourraient, par exemple, conclure au sujet de l'Afghanistan un accord tacite aux termes duquel Washington réduirait le soutien accordé au Pakistan (et aux rebelles afghans) et Moscou, ses livraisons au gouvernement afghan, afin de favoriser la stabilité dans la région. Une entente semblable pourrait intervenir en Afrique australe : les troupes cubaines se retireraient de l'Angola à condition que les États-Unis soutiennent moins les rebelles de l'UNITA et que des négociations s'amorcent entre le gouvernement angolais et les rebelles. On peut enfin imaginer qu'à la faveur des pourparlers de paix entre l'Iran et l'Irak, un accord multilatéral soit conclu sur le golfe Persique : les différentes parties s'engageraient à éviter que l'Iran devienne pour ses voisins (qui sont des clients de Washington et de Moscou) une menace semblable à celle qu'il représentait à l'époque du Shah. Mais c'est là un objectif qui sera très difficile à atteindre.

CONCLUSION

Quelle que soit l'évolution de la conjoncture dans l'avenir, il est certain que le transfert des armements conservera toute son importance politique, militaire ou économique dans les relations internationales. On ne peut pas comprendre le commerce des armes isolément et, aussi longtemps que la politique internationale sera le produit d'un système «personnel» dans lequel chaque État garantit en fin de compte sa propre sécurité, les chances d'éliminer ou de restreindre le commerce des armes resteront limitées. Par ailleurs, la façon dont ce commerce fonctionne est le reflet des réalités internationales actuelles, de la place des États dans la hiérarchie des nations, et des rapports de force qui existent entre eux. Mais ces relations ne sont pas statiques et elles n'échappent pas complètement à la volonté de l'être humain. Les changements qui résultent de l'«évolution naturelle» ou des efforts conscients peuvent modifier à leur tour la nature sous-jacente des rapports entre États, et c'est cette perspective plus large que les personnes étudiant le commerce des armements ne doivent pas perdre de vue.

LECTURES RECOMMANDÉES

Brzoska, Michael et Thomas Olson, *Arms Transfers to the Third World, 1971-1985*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Brzoska, Michael et Thomas Olson, *Arms Production in the Third World*, Taylor and Francis, Londres, 1986.

Hammond, Paul, et coll., (sous la dir. de), *The Reluctant Supplier*, Oelgeschlager, Gunn and Haig, Cambridge, Massachusetts, 1983.

Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, *World Armaments and Disarmament Yearbook*, Oxford University Press, Londres, publication annuelle.

Katz, James, (sous la dir. de), *Arms Production in Developing Countries*, D.C. Heath and Company, Lexington, 1984.

Klare, Michael, *The American Arms Supermarket*, University of Texas Press, Austin, 1984.

Kolodziej, Edward, *The Making and Marketing of Arms: The French Experience*, Princeton University Press, Princeton, 1987.

Kolodziej, Edward, «France and the Arms Trade», *International Affairs*, Londres, vol. 56, janvier 1980, pp. 54 à 72.

Kramer, Mark, «Soviet Arms Transfers to the Third World», *Problems of Communism*, vol. 36, septembre-octobre 1987, pp. 52 à 68.

Menon, Rajan, «The Soviet Union, the Arms Trade and the Third World», *Soviet Studies*, vol. 54, juillet 1982, pp. 377 à 396.

Neuman, Stephanie, «Arms, Aid and the Superpowers», *Foreign Affairs*, vol. 66, n° 5, été 1988, pp. 1 044 à 1 066.

Neuman, Stephanie, «International Stratification and Third World Military Industries», *International Organization*, vol. 38, hiver 1984, pp. 167 à 197.

Neuman, Stephanie et Robert Harkavy, (sous la dir. de), *Arms Transfers in the Third World*, Praeger Publishers, New York, 1980.

Pierre, Andrew, «Arms Sales: The New Diplomacy», *Foreign Affairs*, vol. 60, hiver 1981-1982, pp. 266 à 304.

Pierre, Andrew, *Arms Transfers and American Foreign Policy*, New York University Press, New York, 1979.

Pierre, Andrew, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton University Press, Princeton, 1981.

Regehr, Ernie, *Arms Canada*, James Lorimer and Company, Londres, 1987.

M. Keith Krause est maître de conférences à l'Université York, à Toronto. Il a rédigé sa thèse de doctorat sur les transferts internationaux d'armes, tandis qu'il fréquentait l'Université d'Oxford.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English

ISBN: 0-662-95385-1